

con las siguientes palabras de SÁNCHEZ AGESTA: «Dos principios definen esta forma de organización política: uno afecta a la naturaleza del orden que en él se realiza y del poder que lo efectúa; es lo que acostumbra designarse como *despotismo* oriental, que supone un arbitrio ilimitado en el dominante y una total ausencia de derechos en los dominados. La relación de poder es simple: un arbitrio sin freno al que se concuerda una sumisión incondicionada; el orden está vinculado sin límite al arbitrio de aquella voluntad sin que exista otro régimen que el capricho del imperante. El segundo carácter afecta a la fundamentación de ese poder y al orden de valoraciones en que la organización descansa; es lo que se designa habitualmente como *teocracia*: el dominante representa el poder divino, y esta legitimidad justifica su poder y el orden que se vincula a su voluntad» (4).

Es decir — como escribe HEGEL —, «la subjetividad es regida por las leyes como por un poder externo» (5), «el jefe lo determina todo» (6). «Aquí hay un poder que existe en sí y por sí; y el hombre no existe en sí y por sí, sino en cuanto entra en relación con esa sustancia universal. Esta relación con el poder sustancial es la que da a los individuos un nexo entre sí» (7). El poder es radicalmente extrínseco a los individuos, cuya voluntad no cuenta. «El soberano temporal es Dios, y Dios es el soberano temporal» (8). De esta suerte la voluntad del príncipe es suprema instancia en sí misma, ella es la creadora de la ley, la fuente del poder, norma de sí misma, manda por sí y en sí. Tal es la esencia de la autocracia como forma política, y de aquí que en su sentido específico sólo pueda referirse a la organización del mundo oriental clásico.

En efecto, tomar la palabra autocracia en este sentido concreto e incluir en ella al Estado absoluto es ignorar la verdadera sustancia de éste. Porque aunque el monarca absoluto no tenga el poder como delegado, ni esté sujeto a la ley que crea, ni tenga límites dentro del orden político en que se realiza, no es, sin más, afirmar que la voluntad del monarca absoluto sea concebida como suprema instancia inmanente. Al menos es necesario distinguir varios supuestos de monarquía absoluta, pues sólo uno de ellos admite la posibilidad de ser concebido como forma autocrática, en este sentido específico del término.

El Estado absoluto tiene su primera versión doctrinal en BODINO. En éste, el soberano está por encima de las leyes; ser soberano es tanto como poseer la facultad de dictar y derogar las leyes (9). La ley pende de la voluntad del monarca. El monarca es así monarca absoluto. Pero al lado de la ley están los contratos que constituyen el cuerpo político, y cuyas normas obligan al monarca. Por

otra parte, BODINO no concibe un derecho contrario a la ley natural, ésta está por encima de la voluntad del monarca. Y si bien el único intérprete de esta ley natural es el príncipe, no por eso su voluntad deja de estar sujeta a ella, no pudiendo, por lo tanto, predicarse de la misma una inmanencia absoluta, característica esencial de la autocracia (10). Como dice JAVIER CONDE, «a los ojos de BODINO, una norma cuyo fin no fuese realizar la justicia natural, no sería derecho» (11).

Es cierto que en HOBBS se pierde esta trascendencia de un orden natural objetivo, por lo que la ley se transforma en puro mandato indiferente a todo contenido, estableciéndose como postulado fundamental que *Auctoritas non Veritas facit legem*, por lo que la voluntad del soberano se constituye en suprema instancia, al no existir más Derecho que el positivo, lo que parece consagrar la inmanencia absoluta de la voluntad del príncipe en el Estado absoluto, haciendo de su poder un poder autocrático; pero también es cierto que no hay que perder de vista que en el Estado absoluto el orden político es concebido como orden racional que tiene su estructura propia, que el monarca no puede desconocer, y que en el mismo HOBBS existe un orden natural racional, y que en Europa nunca tuvo vigencia histórica la creencia de que la voluntad del príncipe, aunque pudiera crear la ley, pudiera determinar lo justo o lo injusto desde sí misma, como tampoco se desconoció nunca la autonomía de la persona humana, ni la existencia, en una u otra forma, de derechos naturales de la persona. Por muchas que sean las aproximaciones habrá siempre una distinción esencial entre tales formas y la autocracia en sentido estricto, que sólo pudo tener vigencia en latitudes y tiempos ajenos a la influencia del cristianismo y del concepto cristiano de la persona humana.

Así, pues, por autocracia ha de entenderse aquella forma política que tiene su vigencia en el mundo oriental clásico, cuya organización descansa en la concepción que atribuye al príncipe un poder sin límites, que tiene su fuente y su norma en la voluntad inmanente del que lo detenta, sin que exista, por ende, otra ley, normatividad u orden que el creador esa misma voluntad soberana, a quien se le atribuye una naturaleza divina o cuasidivina.

## AUTONOMÍA (\*)

- I. EN GRECIA. A) *Etimología* (§ 1). — B) *En la filosofía* (§ 2). — C) *En la filosofía política* (§ 3). — D) *En la realidad política* (§ 4).  
II. EN LA TÉCNICA MODERNA: PRIMERA ACEPTACIÓN FILOSÓFICA (§ 5). — III. EN LA TÉCNICA JURISPOLÍTICA MODERNA. A) *Concepto y clases* (§ 6). — B) *En la ciencia política del*

(4) SÁNCHEZ AGESTA. *Lecciones de Derecho político*, 3.ª ed., Granada, Imp. Hijo de Paulino V. Traveset, 1947, págs. 84 y 85.

(5) HEGEL, ob. cit., pág. 224.

(6) HEGEL, ob. cit., pág. 226.

(7) HEGEL, ob. cit., pág. 223.

(8) HEGEL, ob. cit., pág. 225.

(9) BODINO, *Les six livres de la République*, 4.ª ed., De Puys, 1579, pág. 223.

(10) Cfr. Pierre MESNARD, *L'essor de la Philosophie Politique au XVI siècle*, 1.ª ed., Paris, Boivin, 1936, págs. 480 y ss.

(11) JAVIER CONDE, *Teoría y sistema de las formas políticas*, 1.ª ed., Madrid, Instituto de Estudios políticos, 1944, pág. 179.

(\*) Del colaborador D. FRANCISCO ELÍAS de Tejada.

(*continente* (§ 7). — C) *En la doctrina política inglesa* (§ 8). — D) *En la doctrina española* (§ 9). — IV. PARA UNA TEORÍA ACTUAL DEL CONCEPTO. A) *Acepciones política y jurídica* (§ 10). — B) *El concepto político de autonomía* (§ 11). — C) *Maneras de la autonomía política* (§ 12). — D) *Bases sociológicas de la autonomía en la dinámica política* (§ 13).

I. **En Grecia.** A) ETIMOLOGÍA (§ 1). — Etimológicamente significa facultad de regirse por sí mismo o capacidad de actuación espontánea (1).

B) **EN LA FILOSOFÍA** (§ 2). — Éticamente, a partir de SÓCRATES, autonomía es la independencia del hombre con respecto a la parte animal de su naturaleza. Todavía, con plena confianza en la fuerza de la dialéctica y en el primado filosófico de la gnoseología, la autonomía del hombre se reduce a un planteamiento gnoseológico de su intimidad ontológica; el *γνῶσις δεῦρον* es el planteamiento socrático de la autonomía del ser racional como fundamento de la ética.

En este sentido, supone una independencia en la valoración de los problemas morales. La autonomía del ser racional al dictarse las leyes morales se apoya en una autarquía o autosuficiencia, esto es, en una pureza de intención desligada del contorno. Concepto que después desarrollan los estoicos al colocar por modelo de hombre perfecto a aquel que no ha de sujetarse a las leyes positivas (ajenas) de las ciudades para obrar bien, sino que en su rectitud encuentra normas efectivas de conducta; el *σοφός*, o sabio estoico, es aquel hombre que posee autonomía moral porque no precisa de las necesidades externas, sino que se basta a sí mismo; esto es, vive autárquicamente. Tratándose de un concepto que venía de antiguo, casi como patrimonio común de toda la filosofía helénica; así, por ejemplo, DEMÓCRITO sostenía que *una mesa bien provista da la felicidad, una mesa suficiente o autárquica, la euanimidad* (2).

C) **EN LA FILOSOFÍA POLÍTICA** (3). — En la filosofía política, autonomía era la condición de una comunidad política de dictarse leyes a sí propia.

Desde los primeros tiempos homéricos, la comunidad es tal por esta cualidad y solamente en eso consiste su condición de centro de vida social; en HOMERO (3), el rey lo es porque dicta normas en su cualidad de ostentar el puesto supremo en la ordenación colectiva. Posteriormente, a medida que las unidades territoriales suceden a las étnicas en la vida griega, son las ciudades o *πολεις* el sujeto de la autonomía entendida políticamente; así, TUCÍDIDES (4) o JENOFONTE (5) definen a la autonomía como el derecho de una ciudad a regirse independiente dictando sus propias leyes.

Filosóficamente, la justificación de la idea se verifica a través de una extensión del concepto de autonomía moral del hombre perfec-

to a aquella forma de vida perfecta que es la *πολις*; no de otro modo ARISTÓTELES, al definir a la *πολις* como la agrupación de hombres para cubrir todas las necesidades vitales en una vida buena, por lo mismo que define a la *πολις* como un ser colectivo dotado de todas las características de la perfección, proclamó su capacidad de dictarse leyes propias, su autonomía. En ARISTÓTELES, la *πολις* es autónoma porque es buena y porque es autárquica en lo ético y en lo económico.

Incluso en la formación de la voluntad legal en el gobierno de ella; porque viene a ser una *κοινωνία* de hombres libres, casi un *συνδερων* de ciudadanos libres, como subraya W. L. NEWMAN (6). ARISTÓTELES mismo nos la da cual *κοινωνία τῶν ἐλευθέρων*, comunidad de hombres libres (7).

En la teoría clásica de la comunidad política en Grecia hay tres conceptos inseparables como notas tipificadoras de la *πολις* y requisitos sin los cuales dejaría de ser tal: a) la *ἐλευθερία*, o libertad; b) la *αὐταρξία*, o autosuficiencia; y c) la *αὐτονομία*, o capacidad de regirse por sí misma.

La libertad implicaba doble juego: en lo exterior, que ningún extranjero se entremetiera en el gobierno de la ciudad; en lo interior, que ningún ciudadano lesionase la actuación de sus iguales dentro de las leyes estatuidas.

La autarquía es la autosuficiencia, el bastarse a sí misma en las necesidades económicas e incluso militares, el ser centro de vida capaz de existir sin apoyos ajenos permanentes o esenciales; no de otro modo ARISTÓTELES insiste varias veces en la necesidad de que la ciudad, entonces forma máxima de la vida política, posea medios de vida de toda índole (8).

La autonomía supone el derecho de la ciudad a regirse por la mayoría de los hombres libres que la compusieran.

La autonomía se apoyaba en la autarquía; ninguna comunidad era capaz de dictarse leyes a sí misma si no era independiente en lo material. Pudiera decirse que la autonomía constituía la cara jurídica de la independencia de la comunidad, siendo la autarquía la cara sociológica de ésta. Junto a la *κοινὸς νόμος* universal, comprensible por la razón del sabio, las *ἰδίαι νόμοι* de cada una de las ciudades eran la expresión de un principio particular de vida social, sin cuya existencia las normas legales positivas particulares carecían de razón de ser. Por eso las colonias adoptaban leyes particulares apenas constituían nuevos centros de vida, quedando con la ciudad madre un lazo permanente sentimental, nunca jurídico, manifestado en considerarlo acto impío que una colonia hiciera armas contra la ciudad fundadora (9); y en TUCÍDIDES (10) aparece paladinamente claro ser opinión común entre los griegos que cualquier interferencia política por parte de éstos disolvía el vínculo de allegamiento sentimental.

(1) Así en SÓCRATES, *Antígona*, 281.

(2) Fragmento 210: *τραπεζὴν πολυτελέα μὲν τύχῃ παρατίθειν, αὐταρξία δὲ σεφροσύνη.*

(3) *Ilíada*, II, 204-206.

(4) III, 46.

(5) *Helénica*, I, 36.

(6) *The politics of Aristotle*, Oxford, at Clarendon Press, 1887, I, 41.

(7) *Πολιτεία*, VI, 1279 a 21.

(8) *La política*, textos ordenados por Arturo Beccari, Padova, Cedam, 1939, págs. 144-146.

(9) *Herodoto*, III, 19, y VIII, 22.

(10) I, 34.

En el pensamiento político griego la autonomía era aquella facultad de autogobierno que poseía una comunidad como atributo indeclinable y en razón de su autosuficiencia autárquica.

D) EN LA REALIDAD POLÍTICA (§ 4). — Como la vida griega giraba en torno a la autonomía de la *polis*, en la realidad griega la significación técnica del vocablo sufrió diversas modificaciones.

A partir del siglo VI se inicia una tendencia a la confederación de pequeños núcleos sociales en unidades superiores de vida y de cultura. Atenas comienza bajo PERICLES la política de ataque a las estructuras políticas autónomas, cuando trata a sus confederados como si fuesen súbditos; hacia el año 465, por ejemplo, los egiptios recibían una constitución calcada sobre la de CLISTENES, junto con dos *epitropoi* o comisarios atenienses encargados de velar por su cumplimiento. El triunfo de Esparta en la guerra del Peloponeso cuajó en una hegemonía cimentada en el reconocimiento formal de la autonomía de las ciudades, sistema que JENOFONTE (II) da por confirmado en la paz de Antálcidas, al final de la guerra de Corinto. Precisamente cae la hegemonía espartana a causa de los intentos de inmiscuirse en la vida autónoma de las ciudades, aceptándose generalmente el principio de la independencia de la *polis*. Como ha escrito WERNER JAEGER, *el abandono del estado autónomo de la polis era algo tan incompatible con la mentalidad política de los griegos como hasta hoy lo ha sido, prácticamente, con nuestra propia mentalidad política, la renuncia al principio de los estados nacionales, para abrazar formas estatales más amplias* (12).

II. En la técnica moderna: primera aceptación filosófica (§ 5). — Al igual que en Grecia, es en la ética donde primero cobra validez la palabra autonomía en los tiempos modernos, merced a la teoría kantiana de la autonomía de la voluntad, entendiendo por tal aquel «principio único de las leyes morales y de los deberes conformes a ellas», según que la voluntad decida obrar «en la determinación del albedrío por medio de la mera forma legisladora universal», con independencia de cualquier consideración ajena a la razón pura (13).

Pero, a diferencia del pensamiento griego, no existe en la especulación moderna unión entre la ética y la política; empero la «autonomía de la voluntad» en sentido filosófico carece de repercusiones directas en la «autonomía» en sentido político.

III. En la técnica juspoltítica moderna. A) CONCEPTO Y CLASES (§ 6). — Mientras en la doctrina política griega la autonomía era requisito necesario para la existencia de la ciudad, en la ciencia del Derecho político moderno, autonomía viene expresando capacidad de actuación sin trabas dentro de ciertos límites. La separación de las distintas clases de autonomía resulta de la índole de tales limitaciones, en cuyo sentido se distinguen:

a) Autonomías territoriales:

a') Regionales;

b') Locales.

b) Autonomías materiales:

a') Políticas propiamente dichas;

b') Administrativas: Que a su vez se diferencian:

a'') Laborales;

b'') Sanitarias;

c'') Económicas, etc.

Sobre las autonomías administrativas, vide «CENTRALIZACIÓN, DESCENTRALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN».

B) EN LA CIENCIA POLÍTICA DEL CONTINENTE (§ 7). — En la teoría del Estado continental las entidades autónomas no constituyen centros máximos de integración política; los Estados sí, sea simplemente como en los Estados unitarios, sea conjuntamente como en los Estados federales.

Sobre este punto véase «FEDERACIÓN».

Vienen a ser círculos reducidos de obrar aparte; subordinados a otros núcleos superiores en tal manera que la esfera de actuación fué delimitada por el núcleo superior de quien dependen. Con lo cual, la palabra autonomía viene a significar algo muy distinto de lo que fué en Grecia; ya no se trata de un requisito necesario para la existencia de la ciudad-estado, sino la característica de libre actuación dentro de ciertos límites que posee una unidad social general sujeta al propio Estado.

En cuyo sentido la técnica alemana del siglo XIX vino ya acuñando el concepto de normas autonómicas como aquel conjunto de prescripciones que proceden, no del Imperio ni de los Estados individuales a él subordinados en la constitución bismarckiana, sino de los organismos privados y de las corporaciones integradas en ellos; poniéndose como ejemplos las «leyes de casa» de las familias reinantes, los estatutos de las comunidades locales y los reglamentos de las asambleas parlamentarias (14).

Casi con unanimidad, la autonomía deja de ser un concepto de Derecho político como atribución del Estado, admitiéndose en cuanto nota de libre actuación de los organismos infraestatales dentro de una esfera territorial o materialmente especializada. Ya en el siglo XVIII, J. L. MAJER elaboraba la teoría de la autonomía como cualidad privativa de los príncipes en su *Autonomie, vornehmlich des deutschen Fürstenstandes* (15); y, a partir de las formaciones supraestatales del XIX, cobra cada vez un sentido más separado de la cualidad soberana de la independencia estatal.

*Autonomie kann nichts sein, als entweder die freie Selbstbestimmung in rein privaten Verhältnissen oder ein in Thun oder Zulassen bestehender souveräner Gesetzgebungsact, d. h. die Autonomie des Staats, oder endlich die in besondern Anordnungen oder stillschweigendem Gewährenlassen begründete freie Erfüllung einer staatlichen Pflicht durch einen Localen oder speciellen Rechtskreis innerhalb des Staats. Dass die Autonomie im ersten Sinne nicht Quelle des öffentlichen Rechts sein kann, versteht*

(11) *Hellénica*, V, 1, 37.

(12) *Paideia, Los ideales de la cultura griega*, Méjico, Fondo de Cultura Económica, 1945, III, 347.

(13) KANT, *Kritik der reinen Vernunft*, I, 1, 8.

(14) Así, por ejemplo, Georg MEYER, *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts*, Sechster Auflage, Leipzig, Verlag von Duncker & Humblot, 1905, pág. 210.

(15) Dos partes, Tübingen, 1782.

*sich von selbst... In dem dritten gegebenen Sinne endlich ist sie identisch mit wahren Selbstgovernment*, sostiene Joseph VON HELD expresando una convicción general de la época en sus *Grundzüge des allgemeinen Staatsrechts oder Institutionen des öffentlichen Rechts* (16).

Del mismo modo, Georg JELLNEK, al hacer nota esencial de un Estado la posesión de un poder supremo no derivado de ningún otro, considera comunidades autónomas las que, teniendo círculo de actividad aparte, carecen de *esentlich weiter ableitbare Herrscher Gewalt* (17).

C) EN LA DOCTRINA POLÍTICA INGLESA (§ 8). — Al lado de la ciencia juspoltica continental, la técnica inglesa ha desenvuelto el concepto de *selfgovernment* como aquella autonomía de entidades separadas del poder central, con poderes no otorgados por éste y sí limitados en el curso de larga evolución histórica; en tal modo que en Inglaterra las facultades del poder central son limitaciones de las entidades con *selfgovernment*, en el continente las facultades autónomas derivan del poder central; en el continente el Estado es el centro de la dinámica política, al paso que en Inglaterra perdura la contraposición entre Corona y Pueblo como centros de vida propia y separada.

D) EN LA DOCTRINA ESPAÑOLA (§ 9). — En la técnica española se ha enfocado el problema desde dos puntos de vista: el autárquico histórico y el estrictamente de sociología actual.

En el primer sentido lo hace Enrique GIL Y ROQUES al abordar el tema que los ingleses llaman autogobierno, escribiendo que el *selfgovernment*, o mejor autarquía, por neologismo de más clásico y naturalizado abolengo, es el derecho de propio e inmediato gobierno que tiene toda sociedad como toda persona en virtud de su personalidad e independencia y en proporción de la capacidad personal y de la entidad y cuantía de los bienes que posee (18), y aplicando el término a las sociedades regionales infraestatales (19).

En el segundo sentido, Adolfo POSADA, al señalar la necesidad de raíces sociales a la separación autonómica o descentralización administrativa, según los casos (20), y Eduardo L. LLORENS, al referirla a los supuestos en que se asentaba el régimen de la Constitución española de 1931 (21).

#### IV. Para una teoría actual del concepto.

A) ACEPCIONES POLÍTICA Y JURÍDICA (§ 10). — La autonomía implica dos significaciones fundamentales: política y jurídica.

Políticamente consiste en la capacidad por parte de determinados organismos o entidades infraestatales para gobernarse dentro de ciertas esferas territoriales o materiales sin ninguna interferencia extraña.

Jurídicamente supone la capacidad de darse leyes propias en función de su autogobierno.

B) EL CONCEPTO POLÍTICO DE AUTONOMÍA

(§ 11). — En cuanto concepto político, la autonomía presupone la autarquía histórica y social. Lo cual entraña:

a) Que la autonomía política recoge un proceso de especificación de un grupo humano en el pasado; y

b) Que la autonomía política implica previa capacidad del grupo humano que la detenta para actuar eficazmente en el uso de sus libres decisiones respecto a la esfera material o al círculo territorial en que la autonomía se ejerce.

C) MANERAS DE LA AUTONOMÍA POLÍTICA (§ 12). En la realidad pueden darse casos varios de autonomía, a tenor de las posibilidades apuntadas. Son:

a) Autonomía legal sin autodeterminación política: organismos formalmente separados, mas gobernados por delegados del poder estatal. Verbigracia, las empresas nacionalizadas o intervenidas.

b) Autonomía política sin soportes autárquicos reales: colonias sostenidas económicamente o militarmente por la metrópoli, a quien interesan por razones estratégicas o diplomáticas, y a las que, en virtud de su alejamiento geográfico u otra causa parecida, otorga poder de autogobierno dentro de ciertos límites. Por ejemplo, Gibraltar respecto de Inglaterra.

c) Autonomía política sin soportes autárquicos culturales: las divisiones administrativas de carácter artificial. Verbigracia, las provincias españolas o los departamentos franceses.

d) Autarquías culturales carentes de estructura autonómica: zonas dentro del cuerpo nacional con lengua, derecho o estilo vital secularmente distintos, esto es, con tradiciones vivas propias. Verbigracia, Catalunya o Euzkalerria entre nosotros, la Bretaña o la Provenza en Francia.

e) Autarquías sociales, preferentemente económicas, sin proyección autonómica: grupo de intereses sin ordenación aparte. Por ejemplo, las actividades económicas después de la disolución de los gremios en el viejo Estado liberal decimonónico.

D) BASES SOCIOLOGICAS DE LA AUTONOMÍA EN LA DINÁMICA POLÍTICA (§ 13). — La dinámica sociológica que sirve de sostén a la política enseña que toda falta de correspondencia entre una autarquía y su proyección autonómica, o entre una autonomía y su soporte autárquico, es una situación forzada de desequilibrio social. Autonomía sin autarquía resulta algo condenado a desaparecer; viceversa, autarquía sin autonomía produce una tensión social incompatible con la normal existencia de un pueblo. Lejos de caer en mero nombre, la autonomía constituye la salida lógica al más grave de los problemas políticos: hacer que la estructura legal se corresponda con la realidad social y humana.

#### AUTOR (Derecho de) (\*)

I. CONCEPTO. — II. DESARROLLO HISTÓRICO.

A) *El privilegio del autor, como origen del Derecho intelectual.* B) *La doctrina española.*

(\*) De los colaboradores D. Juan Giménez Bayo y D. Lino Rodríguez-Arias Bustamante.

(16) Leipzig, F. A. Brockhaus, 1868, págs. 152-153.

(17) *Allgemeine Staatslehre*, Berlin, Julius Springer, 1929, págs. 489-496.

(18) *Tratado de derecho político según los principios de la filosofía y el derecho cristianos*, Salamanca, imp. Salmanticense, 1899-1902, II, 5.

(19) II, 50-107.

(20) *Derecho administrativo*, Madrid, Victoriano Suárez, 2.ª ed., págs. 301 y ss.

(21) *La autonomía en la integración política*, Madrid, Edit. Revista de Derecho Privado, 1932.